

RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN EL ESTADO AUTONÓMICO: UNA EVALUACIÓN DE LOS MECANISMOS INSTITUCIONALES DE COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN

Intergovernmental relations in the Autonomous State:
An assessment of institutional mechanisms
of cooperation and coordination

GONZALO G. CARRANZA

Universidad Autónoma de Madrid

gonzalo.carranza@uam.es

Cómo citar/Citation

Carranza, G. G. (2025).

Relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico: una
evaluación de los mecanismos institucionales de cooperación y coordinación.

Revista de Estudios Políticos, 210, 169-203.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.210.06>

Resumen

En este artículo se explora el sistema de relaciones intergubernamentales en España, con énfasis en las instituciones que canalizan el principio de colaboración, prestando especial atención a las conferencias y evaluando su rol de salvaguarda en el Estado autonómico. Además, se realiza una evaluación de las instituciones bilaterales de cooperación, con el objetivo de contrastarlas con las técnicas multilaterales-sectoriales. El estudio también incluye algunas reflexiones sobre la falta de horizontalidad institucional, destacando la necesidad de fomentar una mayor cooperación horizontal para mejorar la efectividad del sistema intergubernamental. Se analizan las causas de la verticalidad predominante y se propone una revisión de las prácticas actuales para favorecer una colaboración más equilibrada y dinámica entre los distintos niveles de gobierno.

Palabras clave

Relaciones intergubernamentales; colaboración; cooperación; coordinación; Estado autonómico.

Abstract

This paper explores the system of intergovernmental relations in Spain, with an emphasis on the institutions that channel the principle of collaboration, paying special attention to the Conferences and evaluating their role as a safeguard in the autonomous state. Additionally, an assessment of bilateral cooperation institutions is conducted, with the aim of contrasting them with multilateral-sectoral techniques. The study also includes some reflections on the lack of institutional horizontality, highlighting the need to foster greater horizontal cooperation to improve the effectiveness of the intergovernmental system. The causes of the prevailing verticality are analyzed, and a review of current practices is proposed to promote a more balanced and dynamic collaboration among different levels of government.

Keywords

Intergovernmental Relations; collaboration; cooperation; coordination; Autonomous State.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN LOS SISTEMAS COMPUESTOS (Y, EN PARTICULAR, EN EL ESTADO AUTONÓMICO). III. MARCO PRINCIPAL-NORMATIVO DE LAS RIGs. IV. INSTRUMENTOS INSTITUCIONALES QUE CANALIZAN LAS RIGs: 1. Las Conferencias en el Estado autonómico: 1.1. *Las conferencias como expresión de salvaguarda federal*. 1.2. *La Conferencia de Presidentes*. 1.3. *Las conferencias sectoriales*. 1.4. *El (prácticamente inexistente) sistema de conferencias*. 2. Las comisiones bilaterales. V. LA FALTA DE INSTRUMENTOS INSTITUCIONALES HORIZONTALES. VI. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Los estudios sobre la colaboración en el Estado autonómico pueden abordarse desde diversas ópticas, atendiendo, por ejemplo, al desarrollo normativo o jurisprudencial del principio para identificar las diversas técnicas que lo integran. En esta ocasión, se pretende realizar un estudio de la colaboración a partir de las instituciones que canalizan dos de sus técnicas, la cooperación y la coordinación, conformando un sistema de relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas, y entre estas entre sí, reflejando el dinamismo del sistema.

El texto que se ofrece pretende, en primer lugar, analizar el rol que cumplen las relaciones intergubernamentales (RIGs) en los sistemas compuestos y, en particular, en nuestro Estado autonómico. Antes de evaluar algunas de las instituciones que conforman el universo de estas relaciones, se ofrece un repaso por el marco de principios y técnicas en las que estos se expresan, lo cual servirá en gran medida para entender la naturaleza, dinámica y evolución de determinados órganos.

El estudio del sistema de conferencias se realiza a partir del rol de estas instituciones como salvaguarda del federalismo, para luego adentrarse en la regulación, praxis y problemas de cada una de ellas. Asimismo, se ofrece un análisis de las instituciones que canalizan la colaboración directa entre dos entes territoriales, tratando de contrastar las distintas formas de interacción y cooperación entre los distintos niveles de gobierno.

A lo largo del texto se pondrá sobre la mesa el rol que juegan o han jugado los actores territoriales y políticos, tratando de evidenciar que el sistema

de RIGs, en muchos casos, ha quedado condicionado por lealtades o ligado a inercias que condicionan su futuro.

II. LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN LOS SISTEMAS COMPUESTOS (Y, EN PARTICULAR, EN EL ESTADO AUTONÓMICO)

Las relaciones intergubernamentales constituyen una arena en la que confluyen estudios de las ciencias políticas y jurídicas. Resulta evidente que el análisis de este tipo de relaciones no formara parte de los primigenios estudios del federalismo, más inclinados «a establecer un esquema de distribución de competencias que a disponer el marco normativo e institucional para su ejercicio conjunto» (Arbós Marín, 2009: 15). Sin embargo, la realidad sobre la que se ejerce el entramado competencial, esto es, el federalismo dinámico, terminó imponiendo estudios de este estilo, ya que «el federalismo es estructura y proceso a la vez» (La Pégola, 1994: 15).

El hecho de que los sistemas territorialmente compuestos (entre los que se incluye nuestro Estado autonómico) no solo pivoten sobre una foto constitucional fija, sino que interactúen en su marco, requiere de un diseño institucional que propicie el intercambio y la colaboración a nivel general. No se debe pasar por alto que cada una de las unidades que componen el sistema son, al fin y al cabo, un engranaje necesario para su adecuado funcionamiento. Por este motivo, en este tipo de Estados existe una necesaria interdependencia entre el todo y las partes, inevitable y significativa (Anderson, 2008: 87).

Los estudios de las RIGs conciernen instituciones, procesos e instrumentos convencionales que canalizan las interacciones entre el Estado y, en nuestro caso, las comunidades autónomas (y estas entre sí), «activando el diseño constitucional» (Szmulewicz Ramírez, 2023: 1). Esa «activación» resaltada por Szmulewicz se advierte, en nuestro caso, en la distribución competencial y en las bases del sistema, en los fundamentos que subyacen a la interacción entre el art. 2 y el título VIII de nuestra Constitución (CE). No debe olvidarse que, salvo contadas excepciones, la idea constitucional del Estado autonómico estuvo más ligada, en virtud del proceso descentralizador iniciado durante la Transición y, en particular, en razón del principio dispositivo, a un potencial diseño, más que a un diseño acabado. Esto, en parte, explica por qué nuestra Constitución no dispone de un sistema de relaciones intergubernamentales; sin embargo, tampoco lo desconoce, ya que forma parte de la esencia de la forma de Estado, debido a las dinámicas que esta impone y los principios en los que se fundamenta.

No debe pasarse por alto que las RIGs constituyen, también, un marco propicio para limitar el conflicto o, al menos, para atenuar sus efectos negativos (Watts, 2006: 163). La interacción y la interdependencia traen consigo problemas que, en ocasiones, pueden llegar a instancias jurisdiccionales. El rol que cumplen aquí es prevenir que el conflicto escale hasta ese punto, a través de respuestas alternativas que conduzcan al acuerdo.

Se decía que el diseño constitucional no incluye un marco acabado de las RIGs. Es que «las relaciones intergubernamentales en los estados políticamente descentralizados, como se sabe, operan normalmente fuera del marco constitucional. Si éste distribuye las competencias, las relaciones intergubernamentales las ponen sobre la mesa para el juego común de los actores políticos» (Arbós Marín, 2009: 18). Es, entonces, en el marco de la formalidad impuesta por la legislación y, también, de la informalidad de las relaciones políticas, donde se sitúa el escenario sobre el que se desenvuelve el sistema. Asiste razón, por tanto, a García Morales y Arbós Marín al señalar que «las RIGs son parte de la vida ordinaria del sistema político español. Aunque no han creado un terreno común para un nuevo consenso constitucional, las relaciones intergubernamentales en España han creado vínculos que son esenciales para entender las dinámicas de la vida política» (2015: 350).

Hace ya varios años, el politólogo César Colino (2013: 114-118) concretó una serie de características del sistema español de RIGs. En su estudio, señaló que muchos de los diagnósticos tradicionales han estado marcados por una generalizada sensación de deficiencia o imperfección de nuestro sistema de relaciones intergubernamentales. Explicó que esto se pudo haber debido a que el autonómico, al igual que otros Estados compuestos, ha ido evolucionando a lo largo del tiempo, atravesando distintas fases. En particular, Colino identificó doce características de nuestras RIGs: (1) su no constitucionalización; (2) ineffectividad de la segunda cámara para el desarrollo de las RIGs; (3) falta de formalización y carácter consultivo; (4) falta de transparencia y dominio de los Ejecutivos; (5) coexistencia entre el multilateralismo y el bilateralismo; (6) predominancia del rol del Gobierno central en las RIGs; (7) un sistema de financiación basado principalmente en la compartición de los ingresos tributarios del Gobierno central; (8) la politización partidista de las RIGs a nivel de la alta política y, cada vez más, en la implementación de la legislación central; (9) predominancia de la cooperación vertical *vis-à-vis*; (10) no votación dentro de las instituciones intergubernamentales y predominancia de la unanimidad; (11) rol no claro y politización partidista de la Conferencia de Presidentes, y (12) débil coordinación interna de las RIGs dentro de la maquinaria de los Gobiernos regionales.

Muchas de las características reseñadas irán apareciendo a lo largo de las próximas páginas de forma explícita o, incluso, podrán ser identificadas entre

líneas, aunque también se podrá comprobar que muchas de ellas han evolucionado y hasta mutado, respondiendo a esa idea que señalaba el propio Colino, de que el Estado atraviesa distintas fases¹. Es que el diagnóstico que presentó el autor se publicó siete años antes de que nuestro planeta se enfrentara a la pandemia de la COVID-19 que, sin lugar a duda, significó un antes y un después en materia de RIGs. No hay que pasar por alto que la COVID-19 supuso una prueba de estrés para los Estados compuestos por la imprescindible interacción entre la gestión de la crisis, las confluencias competenciales y el diseño de las RIGs existente a ese momento. Como consecuencia, emergieron nuevas instituciones para paliar los efectos de la pandemia o hubo que adaptar algunas ya existentes para afrontar el maremágnum de problemas que esta generó². Esto justifica que el balance más actual que ha realizado Colino de nuestras RIGs haya sido «eminentemente positivo», ya que «a lo largo de los años el sistema federal español ha desarrollado la capacidad de coordinación y colaboración entre gobiernos a través de la evolución de la [...] red de órganos intergubernamentales» (2024: 168), evaluación que comparto.

III. MARCO PRINCIPIAL-NORMATIVO DE LAS RIGs

Las relaciones intergubernamentales se desenvuelven, en el nuestro y en cualquier Estado compuesto, en el marco de la cooperación. En su acepción general, señalaba Albertí Rovira (1986: 345), este término, cooperación, «equivale simplemente a colaboración, trabajo en común (*Zusammenarbeit*)». Por ello, cuando se adjetiva el federalismo con este término no se aporta nada nuevo, es una tautología, «pues no es posible concebir un Estado federal sin que en el seno de sus relaciones interestatales no se den unos ciertos niveles de colaboración entre sus dos centros de gobierno». En este tipo de Estados (y, *mutátiis-mutandis*, en el nuestro) se reclama, señalaba el mismo autor, un *minimum* de colaboración.

Las relaciones intergubernamentales se advierten, también, en el ámbito de la coordinación, que para Albertí Rovira «no constituye ninguna fórmula de ordenación de la concurrencia de poderes en sentido estricto, sobre una misma materia o sector». Es que se trata, entendía el autor, «de un *modo de proceder*, en el establecimiento de un determinado procedimiento de relación entre las

¹ En este sentido, no hay que olvidar que las RIGs constituyen un «instrumento de adaptación a las circunstancias cambiantes» (Watts, 2006: 163).

² Al respecto, recomiendo consultar el excelente trabajo de Hernández-Moreno y Harguindéguy (2024) sobre la redefinición que supuso en España, en términos de RIGs, la COVID-19.

partes, previo al ejercicio de sus respectivos poderes, en el que se intenta referir tal ejercicio a un parámetro común, ensamblando las diversas actuaciones de las distintas instancias participantes para producir un resultado armónico» (*ibid.*: 367³).

Hasta ahora, es posible apreciar una cierta confluencia entre cooperación, colaboración y coordinación, como si se tratara de términos prácticamente intercambiables. En cierta medida, como recurso literario, sí que nos enfrentamos ante términos que, bajo ciertas licencias y según el contexto de redacción, podrían ser usados indistintamente. Sin embargo, en el ámbito específico de las RIGs en España, cada uno de ellos ha ido adoptando matices que los diferencian, si bien, no lo niego, en ocasiones resulta harto complejo tratar de delimitar con claridad sus contornos.

En su vertiente jurídico-constitucional, la colaboración «se presenta como un principio que deriva del propio diseño institucional del territorio y, a la vez, como una obligación que pesa sobre los diversos entes con sus correspondientes competencias» (Carranza, 2022: 166). Para Montilla Martos (2011: 157), «la importancia de las relaciones de colaboración en un Estado descentralizado, [estriba en que] permite[n] el ejercicio consensuado de las competencias y facultades de actuación respectivas, sin alterar el reparto competencial». La colaboración, en definitiva, impone límites a la actuación del Estado y de las comunidades autónomas. Junto a ello, dicha actuación requiere, en ocasiones, del auxilio de los demás entes que componen el sistema.

El Tribunal Constitucional (TC) cuenta con una extensa doctrina sobre la colaboración, si bien (y estas palabras, a más de 30 años, lamentablemente siguen siendo actuales) «no hay [...] ninguna sentencia que tenga por objeto principal abordar la dimensión de este principio» (Cruz Villalón, 1990: 119). El Tribunal utiliza este término de manera intercambiable con otros como cooperación, coordinación o incluso solidaridad, algo que considero reprochable, dadas las diferencias entre cada concepto, que el propio Tribunal en ocasiones ha reconocido. Al respecto, desde muy temprano el TC ha resaltado que la colaboración «es necesaria para el buen funcionamiento de un Estado de las Autonomías, incluso al margen de la distribución constitucional y estatutaria de las competencias respectivas» (SSTC 64/1982, de 4 de noviembre, FJ8 y 80/1985, de 4 de julio, FJ2). Además, allí donde confluyen competencias, la colaboración «resulta imprescindible» (STC118/1998, de 4 de julio, FJ 21⁴).

³ El destacado es del original.

⁴ El TC ha insistido en este asunto en varias SSTC, entre otras, 243/1993, de 15 de julio, FJ3; 330/1993, de 12 de noviembre, FJ 4; 36/1994, de 10 de febrero, FFJJ 3 y 5; 243/1994, de 21 de julio, FJ 7; 67/1996, de 4 de abril, FJ2; o 223/2000, de 21 de septiembre (en este caso, en un voto particular).

La colaboración es principio y deber. Al respecto, el TC señaló que «este deber, que no es menester justificar en preceptos concretos, se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del estado que se implanta en la Constitución» (STC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 14)⁵. En términos normativos, el art. 140.1.c) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), señala que la colaboración es «el deber de actuar con el resto de Administraciones Públicas para el logro de fines comunes». Este deber ostenta un contenido amplio (art. 141.1 LRJSP) que pasa, entre otros asuntos, (1) por el respeto del ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias; (2) por la ponderación, en el ejercicio de las competencias propias, de la totalidad de los intereses públicos implicados, en concreto de aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones; (3) por facilitar a otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen; (4) por prestar, en el ámbito propio, la asistencia que las otras Administraciones pudieran solicitar para el eficaz ejercicio de sus competencias, y (5) por cumplir con las obligaciones concretas que derivan directamente de este deber y de los demás que se establezcan normativamente.

La colaboración, como principio, incluye tres subprincipios, también reconocidos por la literatura científica y por la normativa aplicable como «técnicas de colaboración»: el auxilio, la cooperación y la coordinación.

El auxilio constituye la colaboración en sentido estricto⁶. A la luz de la LRJSP, se trata de aquellas relaciones que se activan como respuesta a una demanda funcional de otra Administración. En términos legales, el auxilio solo puede negarse cuando la Administración requerida no esté facultada para prestarlo, no disponga de medios suficientes para hacerlo o cuando, por hacerlo, causara un perjuicio grave a los intereses cuya tutela tiene encomendada o al cumplimiento de sus propias funciones, así como cuando la información requerida tuviera carácter de confidencial o reservado⁷ (art. 141.2 LRJSP).

La cooperación, por su parte, ha sido entendida como «el coejercicio de las competencias que corresponden al Estado y a las comunidades autónomas, esto es, el ejercicio mancomunado de dichas competencias, de forma que una

⁵ El alcance jurídico de este deber, sin embargo, no ha tenido mayor recorrido. En particular, el TC se limita, en sus decisiones, a utilizar a la colaboración como un comportamiento esperable de los entes que conforman el Estado autonómico, pero solo en un puñado de sentencias se utiliza como parámetro específico de control de constitucionalidad. Al respecto, *vid.* Carranza (2022: 178-182).

⁶ En ocasiones, se habla también de «deber de asistencia». Al respecto, *vid.* art. 142.e) LRJSP.

⁷ El carácter «confidencial» o «reservado» de la información debe entenderse en los términos del Art. 3 de la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales.

determinada actuación pública solo puede ser realizada de forma conjunta» (Tajadura Tejada, 1998: 25). En un Estado en el que las competencias exclusivas son limitadas, la cooperación deviene más que necesaria, ya que la interacción supone la regla. Al respecto, el TC ha señalado que esta técnica-subprincipio «debe presidir el ejercicio de las competencias compartidas entre el Estado y las comunidades autónomas» (STC 13/1988, de 4 de febrero, FJ 2). Sin embargo, «es claro que a la cooperación no puede pedírsele lo que ni ella ni nadie pueden dar: no se trata de un remedio infalible para la solución de cuantas dificultades presenta la división territorial del poder, sino más bien una vía de encauzamiento de tales dificultades y de intento permanente de integración del sistema autonómico» (Jiménez Blanco, 1985: 257). No es, por tanto, «una panacea, pues genera efectos secundarios nada desdeñables como el temido enmarañamiento de responsabilidades donde todo debe acordarse y al final nadie responde» (García Morales, 2016: 160).

En términos generales, la cooperación se fundamenta en la voluntariedad de los actores implicados. Ello justifica que la LRJSP requiera la aceptación expresa de las partes, «formulada en acuerdos de órganos de cooperación o en convenios» [art. 143.2 y, en términos generales, art. 140.1. d) LRJSP]. Aquí se advierte una suerte de principio de paridad o equidad, ya que ninguno de los entes debería disponer de un poder superior de intervención sobre competencias ajenas (Carranza, 2022: 185), condicionando, agregó ahora, su voluntad de participar, de tomar decisiones o de definir los asuntos a tratar en la relación que se entable.

Por último, la coordinación -ya sea considerada como subprincipio o como técnica de colaboración- se orienta también a garantizar el funcionamiento eficaz del sistema de distribución competencial. Sin embargo, el matiz de esta técnica pasa por «un ligero freno a la descentralización [ya que] implica la integración de las partes en un todo realizada de una forma jerárquica» (Tajadura Tejada, 1998: 21). Al respecto, el art. 140.1.e) LRJSP señala que esta técnica supone que «una Administración Pública y, singularmente, la Administración General del Estado, tiene la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común, cuando así lo prevé la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico»⁸.

Como recién se ha visto, la coordinación implica jerarquía y obligación. Esta es la principal diferencia respecto de la cooperación, que supone voluntariedad. La coordinación implica, por un lado, la existencia de un ente que coordina (el Estado) y, por otro, de entes que son coordinados (las comunidades

⁸ No debe pasarse por alto, aquí, que la coordinación es la única técnica reconocida constitucionalmente: arts. 103.1; 149.1.13.ª, 15.ª y 16.ª; y 156.1 CE.

autónomas), aunque teniendo en cuenta que «sin colaboración de los entes a coordinar ninguna coordinación es posible» (STC 106/1987, de 25 de junio, FJ4). Pero llegar a esta situación no implica necesariamente que la base de la coordinación sea impuesta: puede que los propios entes recurran a esta técnica de forma voluntaria, «por común acuerdo de las partes, de modo que el sistema de relación en el ejercicio de sus poderes sea fijado bilateralmente, por la concurrencia de la libre voluntad de las mismas» (Albertí Rovira, 1985: 147). Esto nos lleva a diferenciar entre aquellos ámbitos en los que la coordinación es obligatoria —por mandato constitucional— y otros en los que esta surge de forma voluntaria. En el primer caso, la obligatoriedad en el desarrollo de las relaciones intergubernamentales resulta evidente. El problema aparece en el segundo supuesto, donde los contornos de dicha obligatoriedad se difuminan, generando en ocasiones cierta resistencia por parte de los actores implicados.

Las RIGs en España se desarrollan, en definitiva, bajo el principio de colaboración como marco general de actuación, adoptando formas específicas cuando se concretan en actuaciones de auxilio, cooperación o coordinación. Dado el alcance de este artículo, es momento de centrarnos en el estudio de los instrumentos que canalizan dos de estas técnicas, la cooperación y la coordinación. Es que el auxilio, como técnica relativamente difusa, resulta más difícil de identificar en términos institucionales, ya que supone actuaciones específicas, generalmente bilaterales, limitadas en el tiempo y que normalmente se satisfacen de forma puntual.

IV. INSTRUMENTOS INSTITUCIONALES QUE CANALIZAN LAS RIGs

1. LAS CONFERENCIAS EN EL ESTADO AUTONÓMICO

1.1. *Las conferencias como expresión de salvaguarda federal*

Las conferencias en el Estado autonómico representan, de forma paradójica, tanto un ejemplo de éxito funcional como una muestra de fracaso político. Pero antes de analizar el por qué de esta afirmación, resulta importante preguntarse por qué incorporamos estas instituciones a nuestro sistema.

En todo sistema compuesto, las salvaguardas federales (*federal safeguards*) constituyen un conjunto de instituciones políticas que actúan como «guardianes» del equilibrio del poder federal, incentivando la autonomía de cada orden gubernamental (Schnabel, 2020: 47). La idea de «salvaguarda» nació con Bednar (2008), quien identificó cinco: estructural, popular, política, judicial y severa. A dichas salvaguardas se sumó recientemente una diseñada por Schnabel (2020, 2023), quien entendió que los consejos intergubernamentales, esto es, las estructuras de RIGs más formalizadas en el derecho comparado (Schnabel,

2023: 41), constituyen una arena en la que se advierten interdependencias, previniendo que los gobiernos adopten soluciones unilaterales propias para problemas de política pública que afectan a todos (*ibid.*: 43). En estos consejos, añadido, es donde mejor se aprecian los ámbitos de cooperación y coordinación, ya que, salvo el caso de los consejos de más alto nivel, la mayoría de ellos son sectoriales, limitándose a la colaboración en un ámbito en el que se requiere coordinación intergubernamental o en el que la cooperación deviene favorable para el mejor desarrollo de las competencias.

De acuerdo con esta salvaguarda, Schnabel (*ibid.*: 44-53) explica que los consejos o, traducido ya para nuestro caso, las conferencias, deberían: (1) diseñarse teniendo en cuenta la capacidad de procesar asuntos federalmente contenciosos, en los que probablemente algún ente deba ceder cierto grado de autonomía para construir compromisos; (2) institucionalizarse, para lo cual hay que tener en cuenta diversos indicadores tales como la frecuencia de las reuniones, la existencia de un secretariado permanente, la presencia de varios comités o grupos de trabajo, así como de estatutos que formalicen sus operaciones; (3) vincular a los actores a los resultados de sus decisiones, ya que mientras más relacionados estén los actores, más se apegarán a las soluciones conjuntas, y (4) prevenir el dominio del Gobierno central, ya que esto afecta sensiblemente a la voluntad de los entes intermedios de participar.

A la vista de lo apuntado por Schnabel, corresponde ahora analizar nuestras conferencias para, luego, verificar hasta qué punto constituyen una salvaguarda en nuestro Estado autonómico.

1.2. La Conferencia de Presidentes

Hasta hace dos décadas, el diseño constitucional y hasta institucional de nuestro Estado autonómico no había tomado en consideración la existencia de un foro de discusión política, de colaboración en sentido pleno, entre el Ejecutivo central y los Ejecutivos autonómicos. No se trataba de una idea descabellada ni poco frecuentada en los sistemas compuestos comparados: Alemania, Austria, Suiza o Italia, cuatro espejos en los que nos reflejamos, cuentan desde hace décadas con conferencias de este estilo⁹.

En el caso de los sistemas alemán y austríaco, se advierte una nota en común: ambas conferencias¹⁰ nacieron informalmente, impulsadas por los

⁹ Para una primera toma de contacto con estas conferencias, recomiendo consultar Aja (2004).

¹⁰ En Alemania, *Ministerpräsidentenkonferenz* o *Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder* y, en Austria, *Landeshauptmännerkonferenz* o *Landeshauptleutekonferenz*.

propios premiers de los *Länder*. Esto explica por qué su configuración y hasta su naturaleza jurídica es eminentemente horizontal, funcionando como una caja de resonancia de los problemas que aquejan al segundo nivel de descentralización¹¹. Sin embargo, la configuración de estas conferencias muta de vez en cuando, manteniendo no obstante la impronta de horizontalidad, para invitar al canciller federal cuando la situación lo amerita, usualmente una vez al año¹².

Estas conferencias guardan también en común una cierta informalidad en términos de regulación institucional, así como en el desarrollo de sus reuniones¹³. A ello se suma la regularidad de su funcionamiento, con varias reuniones al año de forma ininterrumpida prácticamente desde su creación. Estas características motivaron que se haya resaltado la eficacia, eficiencia y permanencia de estos sistemas como mecanismos de relación intergubernamental (Carranza, 2023: 487).

En el caso español, la Conferencia de Presidentes tiene una impronta radicalmente distinta a la de sus pares. En primer lugar, no nació junto con la entrada en vigor de la Constitución, sino a más de dos décadas después, en el año 2004. En segundo lugar, la Conferencia no se gestó por impulso horizontal, sino vertical, como una promesa de campaña de José Luis Rodríguez Zapatero, que fue cumplida tras formar gobierno en la VIII legislatura. En tercer lugar, la Conferencia se sometió a reglas cuando aún no estaba del todo institucionalizada. Por último, la Conferencia se ha caracterizado por sus altibajos, con una inestable convocatoria.

Cuando nació, el Estado autonómico no disponía de un «mecanismo que permitiese el diálogo político al más alto nivel entre el Estado central y las CC.AA.» (Gálvez Muñoz y Ruiz González, 2013: 239). Por ello, la Conferencia se gestó como «la instancia superior de diálogo entre los máximos

¹¹ Para profundizar, recomiendo un análisis relativamente actual de ambas conferencias. En el caso de Alemania, *vid.* Kölling (2024: 94-95), y para Austria, *vid.* Bußjäger y Eller (2024: 65-67).

¹² La Conferencia alemana, por ejemplo, mutó estructuralmente durante la gestión de la COVID-19. Se trató de la *Bund-Länder Konferenz*, un nuevo órgano con una marcada vertiente vertical, en el que «se decidieron las medidas políticas que se intentaron aplicar de forma uniforme en toda Alemania. Este proceso de toma de decisiones coordinado fue ventajoso para reaccionar rápido, crear consenso y facilitar decisiones conjuntas y una comunicación común» (Kölling, 2024: 94-95).

¹³ En Alemania, por ejemplo, la literatura científica se ha referido a las reuniones de la Conferencia como «conversaciones de hogar» (*Kaminsgespräche*), dado el relajado ambiente que se respira (Lhotta y Von Blumenthal, 2016: 219).

responsables del poder político en España, para integrar la dinámica de las CC.AA. en las decisiones generales, tanto del Estado como de la Unión Europea» (Aja, 2006: 790). La necesidad de la Conferencia radicaba en que

los presidentes autonómicos [pudieran] hacer valer sus puntos de vista en asuntos sobre los que no tienen competencias en sentido estricto (como las grandes cuestiones de Estado) o en los que su competencia no afecta al núcleo de la decisión, sino que se reduce a ser oídos (la planificación hidrológica nacional, por ejemplo), pero en los que su participación y su influencia son convenientes (y en algunos casos, incluso, necesaria) para que pueda alcanzarse una solución duradera y dotada de un respaldo político y social suficiente (Bocanegra Sierra y Huergo Lora, 2005: 69-70).

Sin embargo, por más loables que sean las definiciones o hasta los objetivos de la Conferencia, la práctica ha demostrado que se trata de un órgano complejo, que no logra encarrilarse como un método eficaz de participación y de conducto de las relaciones intergubernamentales.

La genética verticalista del órgano ha condicionado en gran medida su funcionamiento, que prácticamente se ha activado y desactivado según el parecer del Ejecutivo central. Esto se ha visto afianzado por un Reglamento que, antes que propiciar la participación de las comunidades autónomas, como proclama el preámbulo de su última versión, ha venido a limitar sus posibilidades. Veamos estos dos asuntos con algo más de detalle.

La Conferencia ha celebrado, desde 2004, veintiocho encuentros, trece de los cuales han sido extraordinarios. Para un mejor análisis de los datos, se utiliza la COVID-19 como punto de inflexión que divide tres etapas.

La primera etapa incluyó seis encuentros. El 28 de octubre de 2004 se celebró la I Conferencia; el 10 de septiembre de 2005, la II; el 11 de enero de 2007, la III; el 14 de diciembre de 2009, la IV; el 2 de octubre de 2012, la V; y el 17 de enero de 2017, la VI. Esta etapa nos muestra que, en promedio, transcurrieron 892 días o 2,44 años entre reunión y reunión. Un dato que destacar es quién fue el presidente del Gobierno en cada Conferencia: de la I a la IV, José Luis Rodríguez Zapatero (PSOE), quien impulsó su creación; y en la V y VI, Mariano Rajoy (PP).

La segunda etapa, de resurgimiento de la Conferencia, incluye trece encuentros extraordinarios, todos bajo la presidencia de Pedro Sánchez (PSOE, en coalición), teniendo lugar la primera Conferencia (VII) el 15 de marzo de 2020, un día después de la declaración del primer estado de alarma, y la última (XX), el 14 de junio de 2020. Esto nos deja un promedio de 7 días entre reunión y reunión, y un total de 1153 días o 3,16 años entre la última Conferencia de la primera etapa y la primera de esta segunda.

Comienza, luego, la última etapa, que incluye ocho encuentros: tres en 2020 (XXI Conferencia, de 31 de julio; XXII Conferencia, de 4 de septiembre, y XXIII Conferencia, de 26 de octubre); dos en 2021 (XXIV Conferencia, de 30 de julio; XXV Conferencia, de 22 de diciembre); uno en 2022 (XXVI Conferencia, de 13 de marzo); uno en 2024 (XXVII Conferencia, de 13 de diciembre); y uno en 2025 (XXVIII Conferencia, de 6 de junio). En toda esta etapa, también, el presidente del Gobierno fue Pedro Sánchez (PSOE, en coalición), y en promedio, tomando las cifras absolutas, transcurrieron 253 días entre reunión y reunión.

El Reglamento de la Conferencia de Presidentes (RCP) se aprobó en la IV Conferencia de 2009¹⁴, e incluía la obligación de reuniones anuales (art. 4.1). Tomando en consideración este precepto, se constata fácilmente su incumplimiento inmediato: en 2010 y 2011 no hubo reuniones, como así tampoco entre 2013 y 2016, y entre 2018 y 2019. Pero esto no es todo. Tras las conferencias extraordinarias y su inercia durante los primeros años posteriores a la pandemia, se decidió, a instancias del Gobierno central, modificar la norma interna.¹⁵ El nuevo Reglamento¹⁶, que no modificó ni derogó el anterior, sino que lo sustituyó, cambió numerosos aspectos, uno de ellos la periodicidad de los encuentros, estableciendo que las reuniones deberían tener lugar dos veces al año (art. 4.1). Siguiendo con la tradición, el Reglamento fue inmediatamente incumplido: en 2022 se celebró solo una reunión; en 2023, ninguna; en 2024, apurando el plazo, una; y en 2025, al cierre de este artículo (comienzos de noviembre), también solo una. Con toda razón, se ha hablado de «parón» de la Conferencia de Presidentes, motivado quizá por la «inédita conjunción de la Presidencia española de la Unión Europea y la multiplicidad electoral (comicios autonómicos, con vuelcos en mayorías y Gobiernos territoriales, e inesperado anticipo de las elecciones generales en reacción)» (Donaire Villa, 2024: 421). Otro factor que puede haber motivado dicho «parón» es la polarización política cada vez más agudizada (Reviriego Picón, 2023: 224), lo que demuestra, en gran medida, la influencia del sistema de partidos en las relaciones intergubernamentales.

El preámbulo del RCP en vigor señala que la Conferencia podrá ser «convocada por el Presidente del Gobierno, por propia iniciativa o a petición

¹⁴ Orden TER/3409/2009, de 18 de diciembre, por la que se dispone la publicación del reglamento interno de la Conferencia de Presidentes.

¹⁵ Algunos asuntos del Reglamento habían sido ya modificados en la VI Conferencia, de 17 de enero de 2017 (*vid.* Orden PRA/265/2017, de 23 de marzo, por la que se publica el Acuerdo por el que se modifica el reglamento interno de la Conferencia de Presidentes. Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales).

¹⁶ Orden TER/257/2022, de 29 de marzo, por la que se dispone la publicación del Reglamento de la Conferencia de Presidentes.

del Comité preparatorio o diez Presidentes de comunidades autónomas y ciudades con Estatuto de Autonomía» (art 4.2). En un artículo publicado en 2023, antes de que se reconfigurara el mapa autonómico, se decía que «resulta cuanto menos dificultoso para quienes no están alineados o sean socios del Gobierno de coalición alcanzar el número suficiente de voluntades para convocar, por sí mismos, la Conferencia» (Carranza, 2023: 502). Sin embargo, el nuevo mapa abrió la puerta a los Gobiernos autonómicos del PP (o del PP, en coalición), junto incluso a otros Gobiernos en sintonía, a poder solicitar del presidente del Gobierno la convocatoria. No obstante, los tres intentos formales por tratar de que la Conferencia se convocara¹⁷, fracasaron, pero no por falta de voluntades (en noviembre de 2023 firmaron el pedido trece presidentes; en enero de 2024 y en abril de 2024, catorce presidentes), sino por falta de respuesta del Ejecutivo central. Esto no concuerda con el art. 4.2 RCP: resulta evidente que se reunieron las firmas suficientes para impulsar la convocatoria.

El asunto escaló en términos de conflictividad y varios Gobiernos autonómicos gobernados por el PP (o PP, en coalición) interpusieron, en julio de 2024, un recurso contencioso-administrativo por inactividad del presidente del Gobierno, requiriendo de la Sala Tercera del Tribunal Supremo que cesara dicha inactividad y se convocara la Conferencia. La reacción inmediata del Gobierno fue señalar que, tras las vacaciones estivales, se convocaría. Finalmente, a mediados de noviembre (ya en otoño) se fijó la reunión para el 13 de diciembre de 2024, sin tener aún respuesta del Supremo. Un mes y medio más tarde, atendiendo el pedido de la Abogacía del Estado, la Sala Tercera del Tribunal Supremo declaró la pérdida de objeto del asunto¹⁸.

En términos generales, la evaluación de la Conferencia es, por varias razones, negativa. Junto a la irregularidad de su funcionamiento y de los límites para la participación autonómica, cabe señalar lo precipitado en el tiempo de su Reglamento y posteriores reformas, teniendo en cuenta la insuficiente institucionalización del órgano. Cabe reseñar, además y entre otros problemas, la capacidad de veto del Ejecutivo de los asuntos que quieran llevar al orden del día los Ejecutivos autonómicos (art. 5.1 RCP); el escaso grado de vinculatividad de sus acuerdos, que al fin y al cabo se limitan a un mero pacto entre caballeros (art. 7 RCP); o la falta de regularidad de las reuniones del Comité Preparatorio (reflejo de la irregularidad de los Encuentros), que según el Reglamento debería reunirse «al menos cada seis meses» (art 9.2 RCP).

¹⁷ Los motivos lo ameritaban: impacto de la guerra en Ucrania o del conflicto entre Israel y Palestina, sequía, crisis migratoria, crisis de la vivienda, etc.

¹⁸ ATS 828/2025, de 29 de enero.

Ante la falta de incentivos, no resulta extraño que los Ejecutivos autonómicos renieguen de la Conferencia o, incluso, decidan no participar de sus encuentros. Se pierde, así, la posibilidad de que la Conferencia sea, como se espera, «el máximo órgano de cooperación política» de España (art. 1.1 RCP), o «la clave de bóveda» del sistema reforzado de cooperación entre Administraciones Públicas (punto I del preámbulo RCP).

Ante este escenario, resulta dudoso que la Conferencia constituya, también, un órgano de coordinación, sobre todo porque el único momento en el que mutó para funcionar como tal, la coordinación no existió. Cabe recordar aquí lo señalado por Caicedo Camacho (2021: 50-51) en relación con los encuentros extraordinarios de la COVID-19: por lo general, tuvieron lugar tras la celebración del Consejo de Ministros, una vez las decisiones ya habían sido adoptadas, condicionando la posibilidad de coordinación entre Administraciones, limitándose por tanto a ser una suerte de conferencia de prensa adelantada a los presidentes autonómicos.

1.3. Las conferencias sectoriales

Se ha observado que la Conferencia de Presidentes nació, primero, de manera informal y, al poco tiempo, se formalizó su existencia con un Reglamento¹⁹. Las conferencias sectoriales son una excepción en el ámbito de las RIGs: surgieron, primero, formalmente, y el tiempo y la regularidad de sus encuentros llevaron a su institucionalización. Su regulación fue inicialmente contemplada en el art. 4 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico; luego, en el art. 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Su regulación terminó de configurarse (y profundizarse) con la Ley 40/2015, de 1 de octubre (arts. 147-152)²⁰.

La apuesta por introducir en nuestro sistema este tipo de conferencias se debe a la influencia alemana. Tal como relató Duque Villanueva (2007: 114), este tipo de órgano fue previsto en el *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*, constituida en el Centro de Estudios Constitucionales en 1981. Tal

¹⁹ La formalización, que no institucionalización de la Conferencia de Presidentes, además de con su Reglamento, tuvo lugar con su reconocimiento legislativo, recién en 2015, como una «técnica orgánica de cooperación», en el art. 146 LRJSP.

²⁰ En cierta medida, esta regulación satisface la denuncia que en su momento realizaron Menéndez Rexach y Solozábal Echavarría (2011: 32): «Continúa faltando una regulación que establezca, con la suficiente claridad, una tipología y caracterización de las mismas, sometándose a un régimen común que evite el casuismo de su regulación y que establezca mecanismos de homogeneización y coordinación entre ellas».

Comisión «advertía en su Informe frente a la “aspiración de configurar el sistema de autonomías sobre la base de reductos exentos o excluyentes” y postulaba, por el contrario, un entendimiento del derecho a la autonomía de las comunidades autónomas compatible con la “participación y cooperación” entre estas y el Estado». Dicho entendimiento se canalizaría, por ejemplo, con este tipo de órganos sectoriales que reúnen a un ministro y a los consejeros de la misma materia para la discusión y adopción de decisiones sobre los asuntos de su competencia, mezclando notas de cooperación con notas de coordinación.

Duque Villanueva ha resumido las características de estas conferencias (2007: 116-117): (1) son órganos de colaboración multilateral; (2) están integradas por los titulares y máximos responsables políticos de los respectivos departamentos gubernamentales del Estado y de las CC.AA.; (3) son órganos de carácter sectorial, cuyo ámbito viene determinado por un bloque material homogéneo que se corresponde, en principio, aunque no tiene por qué coincidir necesariamente, con los diversos sectores funcionalmente homogéneos en que se divide o estructura la actuación de las Administraciones públicas central y autonómicas, y (4) desempeñan fundamentalmente funciones de cooperación, sin sustituir a los órganos propios del Estado ni de cada una de las CC.AA., ni anular sus facultades decisorias, de modo que cada uno de sus miembros conserva íntegramente el ejercicio separado e independiente de sus competencias, encontrándose todos ellos en una situación de igualdad y vinculándose solo de forma voluntaria a los acuerdos o decisiones que se adopten. Este último punto, sin embargo, debe matizarse frente a aquellas conferencias que, en efecto, llevan a cabo actuaciones de coordinación en una materia constitucional.

El primer apartado del art. 148 LRJSP señala que las conferencias pueden ejercer funciones consultivas, decisorias o de coordinación orientadas a alcanzar acuerdos sobre materias comunes. A nivel general, procuran «posibilitar debates abiertos e intercambiar ideas sobre temas que interesan a los ciudadanos, a colectivos sociales y a los cargos y Administraciones participantes» (Pérez Medina, 2020: 32). El segundo apartado del art. 148 LRJSP afina en sus funciones específicas: (1) ser informadas sobre los anteproyectos de leyes y proyectos de reglamentos que afecten a otras Administraciones públicas o según la normativa sectorial aplicable; (2) establecer planes específicos de cooperación entre comunidades autónomas para eliminar duplicidades y mejorar la eficiencia de los servicios públicos; (3) intercambiar información sobre las actuaciones programadas por las distintas Administraciones públicas que puedan afectar a otras Administraciones; (4) establecer mecanismos de intercambio de información, especialmente de contenido estadístico; (5) acordar su organización interna y su método de trabajo, y (6) fijar los criterios objetivos para la distribución territorial de los créditos presupuestarios y su distribución al comienzo del ejercicio económico, según la Ley 47/2003.

La cooperación sectorial ha sido la clave del éxito del sistema, que contrasta con la cooperación al más alto nivel que se acaba de analizar. No por nada se ha dicho que las conferencias constituyen el órgano más destacado de la cooperación multinivel en España (León y Ferrín Pereira, 2011: 515) o que son «un instrumento fundamental de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico» (Menéndez Rexach y Solozábal Echavarría, 2011: 33). Veamos algunos datos que avalan el diagnóstico.

En primer lugar, las conferencias existentes en la actualidad ascienden a 43²¹. La primera de ellas, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, se constituyó en julio de 1981; la última, la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia, se constituyó en septiembre de 2021.

Las cifras absolutas de las reuniones de las conferencias evidencian que se trata de órganos vivos:

Tabla 1. *N.º de reuniones de las conferencias sectoriales, por años (periodo 2015-2025)*

Año	N.º de encuentros	N.º de conferencias que se reunieron
2025 ²²	18	12
2024	110	33
2023	87	30
2022	156	36
2021	175	38
2020	175	32
2019	50	20
2018	62	29
2017	59	23
2016	40	17
2015	59	23

Fuente: elaboración propia, a partir de datos oficiales²³.

²¹ De acuerdo con información oficial del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática. *Vid.* conferencias sectoriales existentes (tomado de: <https://tinyurl.com/26xvk5xy>, fecha de consulta: 16-04-2025).

²² Datos a 31-03-2025.

²³ *Vid.* Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática, *Reuniones de conferencias sectoriales* (tomado de: <https://tinyurl.com/2cpvc4nk>, fecha de consulta: 16-04-2025).

A la luz de los datos de los últimos diez años, surgen una serie de conclusiones positivas: (1) el promedio de encuentros por año ha sido de 90,09; (2) el promedio de conferencias que se reunieron por año ha sido de 26,64; (3) los años de mayor actividad de las conferencias fueron 2020 y 2021, cifras que se vinculan del todo con la gestión de la crisis de la COVID-19, así como con la implantación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), y (4) en la nueva normalidad se advierte, primero, una ligera disminución del número de encuentros en 2022, que se agrava en 2023 (año de los comicios autonómicos y la convocatoria anticipada de elecciones generales), volviendo a repuntar en 2024, sin llegar no obstante a los máximos históricos²⁴.

De acuerdo con los datos que se han expuesto, parece que las conferencias sectoriales son el *quid* de la cuestión en materia de relaciones intergubernamentales multilaterales. Hasta cierto punto, el éxito de las conferencias se basa en esa voluntariedad sectorializada. Sin embargo, las cifras también se pueden explicar por el interés que tienen las comunidades autónomas de participar en estos encuentros, pues en ellos se aprueban los criterios de distribución del gasto estatal según sector, de acuerdo con el esquema de distribución competencial y la normativa vigente. No hay que olvidar, además, que las conferencias constituyen un ámbito propicio para orientar las «políticas estatales a partir de incentivos económicos como las subvenciones condicionadas» (Saénz Royo, 2013: 47). Resulta evidente que las CC.AA. tienen interés en participar de estos encuentros: basta con observar las cifras de distribución de los fondos del PRTR para hacerse una idea del impacto positivo que dicha participación tiene en términos económicos²⁵.

Profundizando más en la participación autonómica, y tomando como patrón de comparación lo analizado respecto de la Conferencia de Presidentes, la regulación general de las conferencias sectoriales prevé que la convocatoria de sus encuentros sea acordada por el ministro que la presida, por iniciativa propia. Sin embargo, el art. 149.1 LRJSP abre la puerta inmediatamente a que una tercera parte de sus miembros pueda solicitarla. Esta fórmula, de una tercera parte del total, concilia más con la participación autonómica ya que,

²⁴ Esto confirma que, antes que una ruptura, fue un paréntesis de las tendencias que caracterizaron las anualidades inmediatamente antecedentes (*vid.* Donaire Villa, 2024: 422).

²⁵ *Vid. Criterios de distribución de las transferencias de fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia a las comunidades autónomas y Ciudades Autónomas a través de conferencias sectoriales y de otros instrumentos jurídicos como concesiones directas*, Ministerio de Hacienda y Función Pública (tomado de: <https://tinyurl.com/2dqe635s>, fecha de consulta: 17-04-2025).

en definitiva, supone una reducción de diez a seis firmas necesarias. En un escenario de multipartidismo fragmentado y de Gobiernos regionales cada vez más tensionados, cuatro voluntades constituyen un verdadero alivio.

Un asunto de interés, no menor en términos comparativos, es que las conferencias sectoriales deberían reunirse al menos una vez al año (art. 149.1 LRJSP). Si se analizan los datos de las reuniones celebradas en los últimos cinco años (2020-2024), la anualidad mínima se cumplió en 21 de las 43 conferencias²⁶, una cifra para nada desdeñable sobre todo si se repara en que las conferencias más importantes del sistema de RIGs forman parte de dicha relación.

La regularidad de las reuniones no es un asunto menor. Hay que tener en cuenta que los órganos del estilo de las conferencias sectoriales no deben ser creados como un brindis al sol, ya que las RIGs deben ser un canal para afrontar problemas en términos colaborativos. Por ello, fue un verdadero acierto la disposición adicional 7.6 de la LRJSP, que indicó (indica) que «los órganos de cooperación que no se hayan reunido en un plazo de cinco años desde su creación o en un plazo de cinco años desde la entrada en vigor de esta ley quedarán extinguidos». Esta cláusula supuso un verdadero avance en la racionalización de las conferencias (León, 2024: 188). La aplicación de esta DA tuvo sentido para normalizar las conferencias creadas antes de 2015. Si bien el precepto contempla la desarticulación de la conferencia en dos supuestos, esto es, a cinco

²⁶ Las conferencias que celebraron al menos un encuentro anual entre 2020 y 2024 fueron las siguientes: Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural; Consejo Consultivo de Política Agrícola para Asuntos Comunitarios; Conferencia Sectorial de Pesca; Consejo Consultivo de Política Pesquera para Asuntos Comunitarios; Consejo de Política Científica, Tecnológica y de Innovación; Conferencia General de Política Universitaria; Conferencia Sectorial de Cultura; Consejo Territorial de Servicios Sociales y del SAAD; Conferencia Sectorial de Comercio Interior; Conferencia Sectorial de Educación; Conferencia Sectorial de Formación Profesional para personas trabajadoras; Consejo de Política Fiscal y Financiera; Conferencia Sectorial de Igualdad; Conferencia Sectorial de Administración de Justicia; Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud; Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud; Conferencia Sectorial del Plan Nacional sobre Drogas; Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales; Conferencia Sectorial de Medio Ambiente; Consejo Consultivo de Política Medioambiental para Asuntos Comunitarios; Conferencia Sectorial de Reto Demográfico. Para elaborar esta relación se tomó en cuenta el *Informe sobre la actividad de los Órganos de Cooperación* (2023), del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática (tomado de: <https://tinyurl.com/2yxh553w>, fecha de consulta: 16-04-2025), así como las *Reuniones de las conferencias sectoriales del año 2024*, del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática (tomado de: <https://tinyurl.com/275w7k5j>, fecha de consulta: 16-04-2025).

años de su creación o en el plazo de cinco años desde la entrada en vigor de la LRJSP, no resuelve, sin embargo, el problema *a posteriori*, esto es, que la Conferencia cumpla con estos requisitos, pero, en determinado momento, deje de reunirse por un plazo considerable (a la luz de la norma, podrían ser cinco años). Teniendo en cuenta los datos del último *Informe de conferencias sectoriales* publicado²⁷, es posible identificar más de un órgano de este estilo que podría desarticularse si se hubiera contemplado un criterio como el que señalo. Es que el mantenimiento en vida de un órgano de este estilo porque sí, no tiene sentido, al menos en mi opinión. Lo único que hace es generar confusión al inflar los datos de los institutos de colaboración en vigor.

Detengámonos ahora en un asunto complicado: la adopción de decisiones en el marco de las conferencias sectoriales. Nos enfrentamos aquí a una excepción a lo planteado por Colino, quien ha señalado que «la mayoría de los órganos intergubernamentales son meramente consultivos, sus acuerdos son voluntarios, se basan en normas de unanimidad y solo son vinculantes para quienes los suscriben» (2024: 166).

El marco que regula las decisiones de las conferencias es el art. 151 LRJSP. El primer apartado de dicho precepto establece dos pautas previas: por un lado, todas las decisiones que se adopten requerirán votación de sus miembros; por otro, la votación será por representación de cada Administración pública, y no por los distintos miembros de cada una de ellas. Esta última regla implica, a la postre, que la AGE pierde capacidad de bloqueo de las decisiones de la conferencia, mediante veto.

El segundo apartado del mismo precepto señala que las decisiones adoptarán dos formas: acuerdos o recomendaciones.

Los acuerdos suponen un compromiso de actuación en el ejercicio de las respectivas competencias, son de obligado cumplimiento y directamente exigibles, salvo para quienes hayan votado en contra, mientras no decidan suscribirlos con posterioridad. Sin embargo, cuando la AGE ejerza en la conferencia funciones de coordinación²⁸, el acuerdo será de obligado cumplimiento para todas las Administraciones públicas que la integren, con independencia del sentido de su voto.

Las recomendaciones tienen como finalidad, señala la Ley, expresar la opinión de la conferencia sobre un asunto que se somete a su consulta. Los miembros de la conferencia se comprometen a orientar su actuación en esa

²⁷ *Informe sobre la actividad de los Órganos de Cooperación en 2023*, del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática (tomado de: <https://tinyurl.com/2yxh553w>, fecha de consulta: 16-04-2025).

²⁸ De acuerdo con el orden constitucional de distribución de competencias del ámbito material respectivo, aclara el art. 151.2.a) LRJSP.

materia, salvo quienes hayan votado en contra, mientras no decidan suscribir las con posterioridad. Además, si algún miembro se aparta de la decisión, deberá motivarlo e incorporar dicha justificación en el expediente.

El problema en relación con esta normativa surgió durante la pandemia, en el marco del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CISNS), que hasta ese momento había actuado como un órgano de cooperación, antes que como un órgano de coordinación, con el sustento del art. 149.1.16.^a CE (Montilla Martos, 2023: 120).

La cuestión eclosionó con motivo de la aprobación del «Acuerdo sobre la Declaración de Actuaciones Coordinadas en Salud Pública para responder ante situaciones de especial contagio por transmisión no controlada de infecciones causadas por el SARS-Cov-2, de 30 de septiembre de 2020», cuyas medidas afectaban de lleno a la Comunidad Autónoma de Madrid. Tal decisión fue adoptada con el voto favorable de la mayoría de las CC. AA., pero con el voto en contra de Cataluña, Galicia, Andalucía y Madrid, y la abstención de Castilla y León y la ciudad autónoma de Melilla. El revuelo fue tal que el órgano tuvo que enmendar la decisión, adoptando una recomendación.

La cuestión fue problemática porque el art. 65 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud (LCCSNS) recoge las llamadas «Actuaciones coordinadas en salud pública», cuya declaración corresponde al Ministerio de Sanidad, previo acuerdo del CISNS, con audiencia de las comunidades directamente afectadas. La norma prevé, también, una vía de escape ante situaciones de emergencia, que facultan al Ministerio a adoptar las medidas que sean «estrictamente necesarias», informándolas, luego, con carácter urgente. Estas medidas obligan a todas las partes. El art. 73.2 LCCSNS señala, además, que los acuerdos del Consejo se plasmarán «a través de recomendaciones que se aprobarán, en su caso, por consenso».

¿Cómo conciliar, pues, estas disposiciones, que afectan a una conferencia sectorial en particular, con lo que establece la LRJSP en general? Es que, en el marco de la ley sanitaria (en este caso, norma especial²⁹), todos los acuerdos del

²⁹ La cuestión de la ley especial frente a la ley general fue tratada, entre otros, por Matia Portilla (2021: 173) y Ridao Martín (2021: 23). Sin embargo, «el criterio de especialidad no resulta aplicable a este supuesto, pues no se dan las condiciones que lo identifican en la teoría de las fuentes del derecho: no existe voluntad alguna de autolimitación en la regulación de las decisiones de conferencia sectorial que hace el art. 151 LRJSP ni es posible hallar una justificación lógica a ese tratamiento diferenciado, teniendo en cuenta que no puede resultar solo de la estructura formal de la norma sino de las circunstancias que concurren» (Montilla Martos, 2023: 125-126).

CISNS constituyen recomendaciones que deben ser adoptados por consenso, sin distinción de si se trata o no de una actuación cooperativa o coordinada.

Para Velasco Caballero (2021: 50-52) existen, en este caso, tres tipos de acuerdos: (1) los acuerdos cooperativos, que surgen de la combinación del art. 65.1 LCCSNS y el primer supuesto del art. 151.2.a) LRJSP, que vincula a cada una de las consejerías y al Ministerio, «precisamente porque el “acuerdo” expresa la voluntad convencional de cada comunidad autónoma (y del Estado) de vincularse a una determinada forma de ejercer sus competencias»; (2) los acuerdos sanitarios de coordinación en sentido estricto, vagamente perfilados en el art. 65.1 LCCSNS, pero expresamente contemplados en el art. 151.2.a) LRJSP, en los que el Estado ejerce, en efecto, funciones de coordinación, de cumplimiento obligado para todas las CC.AA., estén conformes o no, ya que «no es la conferencia sectorial, sino el correspondiente Ministerio, quien adopta la decisión», y (3) los acuerdos de coordinación sanitaria de urgente necesidad, previstos en la última frase del art. 65.1 LCCSNS, que pueden ser dictados también directamente por el Ministerio, sin necesidad de pasar por el CISNS, vinculando a todas las autoridades sanitarias autonómicas.

El asunto, lamentablemente, no ha sido resuelto, y debería modificarse la LCCSNS para tratar de conciliar las normas y solventar así la duda. Sin embargo, señala Montilla Martos (2023: 126),

ello no puede impedir la aplicación de la tipología de decisiones de conferencia sectorial establecida en la LRJSP a la materia sanidad, sobre la que el Estado ejerce la función de coordinación general (art. 149.1.16 CE) y a la conferencia sectorial en la que se desarrollan las diversas formas de relaciones de colaboración en esa materia. Por el contrario —continúa el autor—, esa distinta vinculación de las decisiones según se trate del ejercicio de la función de coordinación o de la cooperación voluntaria resulta constitucionalmente exigida, pues de otra forma la función de coordinación estatal a la que se refiere la Constitución resultaría desnaturalizada.

No puedo estar más de acuerdo.

Un asunto importante, que surgió también durante la pandemia, fue la posibilidad de que se celebrasen sesiones conjuntas de dos o más conferencias sectoriales, por la afectación material del asunto. Se trata de una situación no contemplada por la LRJSP, que se superó acudiendo, por un lado, a la urgencia y, por otro, a la relativa flexibilidad que deben tener las relaciones intergubernamentales. La respuesta normativa llegó con el tiempo, bastante tarde me atrevería a decir, y no como una modificación de la LRJSP, sino como desarrollo reglamentario.

El Real Decreto 440/2024, de 30 de abril, sobre Criterios de Funcionamiento de las Conferencias Sectoriales, contempla, en su art. 3, la celebración conjunta de dos o más conferencias bajo la denominación de «conferencias multisectoriales de los ámbitos sectoriales afectados» (apartado 1). El precepto establece, entre sus apartados 2 y 5, una serie de condiciones para que estas conferencias tengan lugar: (1) los asuntos que tratar deben afectar directamente a materias compartidas por una pluralidad de conferencias sectoriales; (2) la convocatoria se realizará de forma conjunta por quienes ostenten la presidencia de cada conferencia; (3) el orden del día se adoptará a propuesta conjunta de las presidencias; (4) cuando se lleven asuntos a decisión, se someterán a consideración sucesiva de cada una de las conferencias participantes y las decisiones podrán (o no ser adoptadas por cada una de ellas, para lo que resultará de aplicación la normativa correspondiente para la adopción de decisiones de cada conferencia sectorial, y (5) si la decisión se adopta por una pluralidad de conferencias reunidas conjuntamente, se entenderá que la decisión fue adoptada de forma individual.

La norma, a mi juicio, constituye un parche normativo: no logra resolver los problemas apuntados. En primer lugar, no resuelve el problema de la interrelación, en términos de acuerdos, entre la LRJSP y la LCCSNS. A la vista de la experiencia, no resulta imposible pensar en una reunión conjunta para abordar temas sanitarios entre el CISNS y otra conferencia con competencia en materia territorial, de educación, de trabajo, de seguridad social, etc. Si esto ocurriera y se adoptaran acuerdos conjuntos, nos enfrentaríamos ante el problema del alcance de la decisión en una materia y en otra. En segundo lugar, si bien la norma reconoce que corresponde a la presidencia convocar el encuentro, asunto que concuerda con el art. 149.1 LRJSP, no contempla una fórmula alternativa que permita dar cauce al pedido de convocatoria por parte de las CC.AA. Entiendo que la letra del Reglamento no debería desplazar la alternativa recogida en la LRJSP, esto es, la convocatoria por un tercio de sus miembros; de lo contrario, estaríamos ante un serio problema en términos de fuentes. A la vista de esto, en tercer lugar, me pregunto si las presidencias, adoptando un criterio estrictamente formalista, podrían exigir que ambas conferencias sean convocadas por el mismo método, o si admitirían que una de ellas se convoque a iniciativa de la presidencia y otra (u otras), a pedido de las CC.AA. Me inclino a pensar que, para favorecer las relaciones intergubernamentales, no se opondrían, pero situaciones menos extrañas se han visto en las cuales el criterio formalista ha prevalecido.

1.4. El (prácticamente inexistente) sistema de conferencias

Las relaciones intergubernamentales requieren interoperabilidad entre Administraciones. Si bien la materia puede exigir, en ocasiones, la adopción

de una decisión sectorial, no conviene pasar por alto que las conferencias sectoriales forman parte de un sistema cuya cúspide está (o debería estar) ocupada por la Conferencia de Presidentes.

Si asumimos la realidad, esto es, que la Conferencia de Presidentes es un órgano típicamente vertical, impulsado por el Ejecutivo central, no resulta descabellado pensar que una posible estrategia para una decisión de Estado podría ser llevarla, primero, a esta conferencia y que luego su ejecución resida en una o varias conferencias sectoriales o en una conferencia multisectorial, llegado el caso. Conviene aquí recordar que los acuerdos de la Conferencia de Presidentes no son exigibles: constituyen una mera promesa política que requiere ejecución por otro órgano. Puede pasar, también, que una determinada Conferencia Sectorial o Multisectorial entienda que el asunto por tratar tiene tal envergadura que requiere de una decisión al más alto nivel, entre el presidente del Gobierno y los presidentes autonómicos. Si estos vínculos existiesen, nos enfrentaríamos ante «una relación de ida y vuelta» (Bocanegra Sierra y Huergo Lora, 2005: 112), un esquema relacional de complementariedad que propiciaría una «alineación estratégica» (Díez Bueso, 2022: 58), facilitando así la implementación de decisiones estructurales en el seno del Estado autonómico. Con todo, no hay que perder de vista que una de las conferencias, la de presidentes, se posiciona jerárquicamente sobre las otras, sectoriales, por lo que resulta indefectible que estas relaciones estén gobernadas por vínculos de dirección y de dependencia (Montilla Martos, 2022: 67).

Lo cierto es que los vínculos, que deberían constituir verdaderos puentes, están contemplados legalmente; cuestión distinta es que efectivamente se usen. El RCP de 2009 reconocía, en su art. 2.3 que una de las funciones de la Conferencia era la de «impulsar y orientar los trabajos de las conferencias sectoriales y de otros órganos multilaterales de cooperación». En la reforma del Reglamento de 2017 se señaló que el «Comité preparatorio, de impulso y seguimiento» (denominación vigente hasta la reforma de 2023), tendría competencia para coordinar las actuaciones de las diferentes conferencias sectoriales [art. 8.3.c)].

Finalmente, el Reglamento de 2023 reconoció determinadas funciones de la Conferencia de Presidentes en relación con las conferencias sectoriales, entre las que se encuentran: (1) la función de impulso u orientación de la labor de las conferencias sectoriales (art. 2.3); (2) la función de dirección de la actividad de las conferencias (art. 2.5); (3) la función de concreción jurídica de las decisiones políticas de la Conferencia de Presidentes (art. 2.7), y (4) La función de encomienda de seguimiento de asuntos y acuerdos económicos (art. 9.7).

Los nexos entre una conferencia y otra se propician de diversa forma. Por un lado, el Comité Preparatorio de la Conferencia de Presidentes puede

coordinar la actuación de las diferentes conferencias sectoriales [art. 9.3.d)]. Puede, asimismo, adoptar medidas para dar seguimiento a los acuerdos y recomendaciones, en cuanto afecten a dichas conferencias [art. 9.3.c)]. De estas funciones, la primera llama la atención dado su nivel de indefinición y amplitud, y la segunda por quedar ligada al ámbito del seguimiento más que el de la preparación de las reuniones de la Conferencia. Por otro, el secretario general de la Conferencia de Presidentes puede designar a una persona de la Oficina de la Conferencia de Presidentes para que asista a las reuniones de las conferencias sectoriales, con el objetivo de realizar «el oportuno seguimiento de las mismas» (art. 10.5). Esta función, ligada a la anterior, ha quedado (¿deliberadamente?) abierta: no queda del todo claro que estemos hablando del seguimiento genérico de la actividad de las conferencias (por ejemplo, para obtener información general de cara a la preparación de las sesiones de la Conferencia de Presidentes) o, por el contrario, limitada simplemente a aquellos asuntos que han sido encomendados por el órgano superior. Me inclino por esta última interpretación.

Las conferencias sectoriales, tienen, también, la posibilidad de conformar la agenda de la Conferencia de Presidentes. El art. 5.2.d) RCP les reconoce la capacidad de solicitar, por acuerdo unánime de sus miembros con derecho a voto, la inclusión de un asunto de su interés en el orden del día. No desconozco que la posibilidad es un (buen) paso. Sin embargo, la unanimidad puede perderse ante el veto de la presidencia, que responde al Ejecutivo central. Quizá hubiera sido mejor señalar una mayoría cualificada, más acorde con la participación autonómica. En todo caso, esta opción, a día de hoy, nunca se puso en práctica.

2. LAS COMISIONES BILATERALES

En el marco de intergubernamentalidad, la bilateralidad no es una relación para nada desdeñable: puede implicar una mejora de las relaciones entre niveles, facilitando el diálogo, la adopción conjunta de decisiones y la prevención del conflicto. El problema radica en la medida de la bilateralidad. La tendencia en el Estado autonómico ha sido, lamentablemente, la de un exceso de la bilateralidad vertical debido a la generalización de la idea de que el particularismo lleva a un trato especial³⁰, idea especialmente acusada entre las comunidades ligadas al nacionalismo (Ridaura Martínez,

³⁰ Al respecto, se ha apuntado que «las razones de la persistencia de actitudes bilaterales son bastante fuertes, recuerdan a planteamientos confederales, que se espera refuercen la posición de la Comunidad Autónoma en cualquier caso, y que gustan adoptar los partidos nacionalistas» (Menéndez Rexach y Solozábal Echavarría, 2011: 37).

2007: 82). Esta situación, claramente, genera cierto recelo entre el resto de entes intermedios, que pueden entenderla como un comportamiento desleal del Ejecutivo central.

Algunos estatutos de autonomía aprobados durante la primera década de este siglo contemplaron la creación de comisiones bilaterales, en particular Cataluña, Andalucía, Aragón, Castilla y León, Extremadura y Canarias. Con el paso del tiempo, la LRJSP contempló, también, una regulación genérica para las «Comisiones Bilaterales de Cooperación» (art. 153), que: (1) deben contar con un número igual de representantes de cada Administración; (2) deben ejercer funciones de consulta y adopción de acuerdos para la mejora de la coordinación entre ambas Administraciones; (3) pueden crear grupos de trabajo, y que (4) pueden adoptar acuerdos, que siempre serán de obligado cumplimiento. El mismo precepto señala que la LRJSP se debe aplicar a todas las comisiones bilaterales, sin perjuicio de las peculiaridades que establezcan los estatutos de autonomía.

El hecho de que se haya contemplado la Comisión estatutariamente la sujeta a la previsión estatutaria, cuyo alcance puede ser bastante amplio, como ocurre con el art. 183 del *Estatut catalán*³¹. Más allá de la participación y la colaboración general entre el Estado y esta comunidad autónoma en particular, el apartado 2 de tal precepto establece que la Comisión deberá deliberar, hacer propuestas y, si procede, adoptar acuerdos en numerosos ámbitos, por ejemplo, en los proyectos de ley que incidan singularmente sobre la distribución competencial entre el Estado y la *Generalitat*, o en la programación de la política económica general del Gobierno del Estado, en todo aquello que afecte singularmente a los intereses y las competencias de la *Generalitat* y sobre la aplicación y el desarrollo de esta política. Solo estos dos ejemplos permiten hacerse una idea de las amplias posibilidades que existan de que la Comisión encorsete la actividad estatal, especialmente cuando no toda su actuación reviste carácter bilateral, sino que debe contemplar la realidad del Estado en su conjunto.

Además de la reglamentación estatutaria, lo cierto es que existen comisiones bilaterales entre el Estado y cada una de las comunidades autónomas y ciudades con Estatuto de autonomía. En sus encuentros, las comisiones pueden atender asuntos de colaboración a nivel general, como un marco ordinario y permanente para conocer y tratar cuestiones de interés común que surjan de las leyes o sean planteadas por las partes; y pueden, también, ser el canal para realizar un seguimiento normativo, de cara a la prevención y

³¹ Declarado constitucional, siempre que se interprete en los términos establecidos en el FJ 115 de la STC 31/2010, de 28 de junio.

solución alternativa del conflicto, de acuerdo con el art. 33.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

Los datos publicados por el Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática diferencian los encuentros bilaterales según hayan tenido uno u otro objetivo, recogiendo información que abarca el periodo 1984-2025³². Las cifras que arrojan las tablas del Ministerio, sin embargo, llaman la atención porque dan cuenta de un número relativamente bajo de reuniones por asuntos de conflictividad (65 encuentros). Y lo señalo, básicamente, porque el BOE recoge un gran número de acuerdos adoptados en el marco del art. 33.2 LOTC que, al parecer, fueron adoptados «al margen» de un encuentro bilateral en particular³³. Esto se puede justificar en el caso de las subcomisiones, que pueden no contabilizar a estos efectos, pero insisto en que llama la atención respecto de las comisiones bilaterales en sí. El hecho de que estas cifras no respondan adecuadamente a la realidad puede llevar también a alguna distorsión entre los datos de bilateralidad y multisectorialidad³⁴. De todas formas, este contraste evidencia que la actividad bilateral es mucho mayor que la registrada oficialmente.

Señalaba al comienzo que la bilateralidad no es del todo desdeñable, y considero que el mejor ejemplo de ello es su utilización como canal de resolución alternativa de conflictos. El éxito del procedimiento recogido en el art. 33.2 LOTC, que evita la interposición del recurso de inconstitucionalidad ante el TC, fue en su día puesto de manifiesto por Roig Molés (2016: 43-46), quien señaló que la efectividad llegaba, en 2016, al 65 % de los casos. En un estudio más reciente se confirmó parcialmente dicha cifra, ya que cuando el procedimiento fue instado por el Gobierno central la conciliación alcanzó una tasa de éxito del 68 %, frente a poco menos de la mitad, 33 %, cuando el impulso fue autonómico (Carranza, 2024: 312-313). Se confirma, no obstante, que «cooperación y conflicto están inversamente relacionados» (León, 2024: 189). De todas formas, el éxito no deja exento el mecanismo

³² Vid. *Datos básicos de las Comisiones Bilaterales de Cooperación*, Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática (tomado de: <https://tinyurl.com/28xtcr7c>, fecha de consulta: 17-04-2025).

³³ Basta con contrastar la detallada información de Donaire Villa (2024: 438-460) con los datos oficiales para advertir que las cifras no cuadran.

³⁴ Al respecto, un estudio de Aja y Colino Cámara señaló que «a pesar de algunos estereotipos difundidos por académicos españoles y extranjeros sobre la prevalencia de modos de cooperación e interacción bilateral en el modelo territorial español, un estudio detallado de las reuniones intergubernamentales indica que los órganos de cooperación bilateral no se han utilizado ampliamente y, en cualquier caso, se han utilizado mucho menos que los multilaterales» (2014: 457).

conciliatorio de ciertas mejoras, sobre todo por los problemas jurídicos que traen aparejados los acuerdos³⁵.

V. LA FALTA DE INSTRUMENTOS INSTITUCIONALES HORIZONTALES

La gran deuda de nuestro Estado en materia de RIGs es la opción por la horizontalidad en términos institucionales. Se ha visto que existen instituciones que canalizan relaciones verticales, multilaterales y bilaterales. Sin embargo, no contamos en nuestro Estado con una institución, como existe en los Estados espejo reseñados, que canalicen las relaciones entre las comunidades autónomas, sin la presencia del Ejecutivo central, que indefectiblemente puede generar un efecto de sumisión (Aguado Renedo, 2012: 187; Bocanegra Sierra y Huergo Lora, 2005: 147). No desconozco que en el año 2008 se constituyó la Conferencia de Presidentes de las comunidades autónomas³⁶, pero aquel intento de configurar una conferencia horizontal no tuvo mayor recorrido. Recientemente, las comunidades lideradas por el PP (o el PP, en coalición), impulsaron encuentros similares, aunque limitándolo a las comunidades del mismo color político.

¿Cuáles son los motivos que han llevado a que las comunidades autónomas no hayan acudido a la horizontalidad? Según Colino, esto está relacionado con los incentivos. Hasta hace poco tiempo, las CC. AA. «no percibieron la utilidad de cooperar entre sí, concentrándose en cambio en negociar y cooperar con el Gobierno central —a ser posible, bilateralmente—, lo que les reportaba beneficios más visibles». Sin embargo, «la creciente federalización y la profundización en el autogobierno que supuso la homogeneización de competencias y recursos llevaron a una mayor necesidad de gobierno compartido a través de nuevos órganos e instrumentos de cooperación y coordinación multilaterales». Por esto, «las comunidades autónomas solo percibieron tardíamente los beneficios de la cooperación horizontal, una toma de conciencia que en ocasiones se vio forzada por las demandas de sus ciudadanos» (2024: 167).

El problema al que nos podemos enfrentar con la horizontalidad, en el escenario actual, es el de la politización de este tipo de órgano. Dada la notable influencia del sistema de partidos en las relaciones intergubernamentales, no resulta insensato pensar en que la dinámica de la polarización se extienda también a una posible conferencia horizontal, que podría derivar en una caja

³⁵ El asunto excede el objeto de este trabajo. Para profundizar, recomiendo consultar De la Quadra-Salcedo Janini (2021).

³⁶ Al respecto, *vid.* Gálvez Muñoz y Ruiz González (2013a, 2013b).

de resonancia de posiciones políticas, antes que de la búsqueda de consensos para plantar cara o exigir del Ejecutivo central determinada actuación desde el nivel intermedio. Son contados los casos, al menos en la actualidad, en el que un presidente autonómico se anima a contradecir al líder, priorizando los intereses autonómicos a los del partido³⁷.

En los últimos años, el sistema de partidos se ha impuesto en los órganos que canalizan la colaboración. El diagnóstico de Colino es, una vez más, adecuado: «En los últimos tiempos, por ejemplo, las relaciones intergubernamentales verticales y la aplicación de políticas públicas centrales se han visto cada vez más politizadas por el partido que se encuentre en la oposición, que ha utilizado los órganos intergubernamentales y los gobiernos autonómicos para bloquear o impedir la aplicación de algunas políticas centrales o compartidas por motivos ideológicos o simplemente electorales» (2024: 170). Bastan algunos ejemplos publicados en los medios para comprobar que sus palabras no se alejan de la realidad³⁸.

VI. CONCLUSIONES

Ha quedado claro que las relaciones intergubernamentales constituyen un elemento medular de colaboración en los sistemas territoriales compuestos, entre ellos el Estado autonómico. A partir del análisis realizado, surgen las siguientes conclusiones:

- El sistema de RIGs en España se articula a través de diversas instituciones que canalizan la actividad colaborativa, por lo general ligadas a la técnica de la cooperación. Debido a la naturaleza de las relaciones o a necesidades coyunturales, algunas de estas instituciones también

³⁷ Resulta en todo trasladable a este escenario el diagnóstico realizado por Colino: «En los últimos tiempos, por ejemplo, las relaciones intergubernamentales verticales y la aplicación de políticas públicas centrales se han visto cada vez más politizadas por el partido que se encuentre en la oposición, que ha utilizado los órganos intergubernamentales y los gobiernos autonómicos para bloquear o impedir la aplicación de algunas políticas centrales o compartidas por motivos ideológicos o simplemente electorales» (2024: 170).

³⁸ Así, por ejemplo, «las comunidades del PP abandonan en bloque la reunión en la que Hacienda ha aprobado la condonación de deuda», *El Diario.es* (tomado de: <https://tinyurl.com/225dnd6y>, fecha de consulta: 17-04-2025); o «Las Comunidades del PP plantan a Bolaños en la la Conferencia Sectorial de Justicia», *La Vanguardia* (tomado de: <https://tinyurl.com/23wotl99>, fecha de consulta: 17-04-2025).

- asumen funciones de coordinación. Así, se observa que la mayoría de las instituciones se adaptan para que facilitar la colaboración, a pesar de algunos problemas puntuales que siempre van a existir, dado que el sistema es dinámico y está influenciado por actores políticos que buscan defender su posición o ser leales a su ámbito de pertenencia.
- El sistema de conferencias ha funcionado parcialmente como salvaguarda. Se observa que la Conferencia de Presidentes no cumple adecuadamente con las categorías que conforman esta salvaguarda, ya que no constituye una arena en la que se procesen asuntos contenciosos; su institucionalización, más allá del RCP, es bastante débil; sus decisiones no vinculan a los miembros debido a la falta de efectividad jurídica, y el dominio del Gobierno central es más que evidente. En cambio, las conferencias sectoriales han llevado a una cooperación más reforzada y acusada y, a pesar de los problemas señalados, han funcionado salvaguardando las distintas dimensiones de la autonomía.
 - A nivel general, se observan dos tendencias que dificultan las relaciones intergubernamentales o que representan, al menos, un desafío. Por un lado, la politización de los órganos, que influye en la participación de los distintos actores, quienes no representan tanto los intereses del territorio, sino más bien los de su partido. Por otro, el dominio del Ejecutivo, con algunas reglas que deberían modificarse para favorecer la participación autonómica en sentido amplio.
 - Las situaciones de estrés, como la crisis ocasionada por el virus, han fomentado la colaboración. Algunas instituciones se han visto reforzadas y todavía disfrutaban de la inercia de una cooperación profundizada. Otras, sin embargo, han gestionado mal esta inercia, restringiendo la cooperación con reglas innecesarias que han tenido un impacto negativo en la participación autonómica.
 - En términos generales, las relaciones institucionales más exploradas han sido las multilaterales sectoriales y las bilaterales. Además, frente a la horizontalidad, se ha impuesto la verticalidad. Las causas de este fenómeno son múltiples y el desafío es claro: existe una vía aún no explorada en nuestro Estado, la de favorecer la cooperación horizontal institucional, más allá de la bilateralidad, ya que la cooperación convencional, aunque no se ha analizado en este estudio, sí existe.
 - Resulta necesario reflexionar sobre el binomio institucionalización-regulación. Existe una concepción equivocada de que la institucionalización se logra únicamente mediante la regulación del órgano. Además, es importante mejorar el *timing* de la regulación o del cambio: es preferible hacerlo en momentos de estabilidad y no cuando se enfrenta o se acaba de salir de una situación de crisis. De lo

contrario, la regulación puede convertirse en un parche que restrinja la cooperación. En cualquier caso, las reglas de la cooperación deben ser pensadas en términos mínimos, ya que la maximización de la regulación puede terminar encorsetando la voluntariedad.

Bibliografía

- Aguado Renedo, C. (2012). conferencias de los Gobiernos y de los Presidentes de las comunidades autónomas. En F. J. Matia Portilla (ed.). *Pluralidad territorial, nuevos derechos y garantías* (pp. 171-192). Granada: Comares.
- Aja, E. (2004). *Informe sobre la Conferencia de Presidentes (resultado del Seminario celebrado en Barcelona el 21 de julio de 2004)*. IDP Observatorio de Derecho Público. Disponible en: <https://is.gd/XZ6PS4>.
- Aja, E. (2006). La Conferencia de Presidentes del Estado Autonómico. En J. Tornos Más (ed.). *Informe comunidades autónomas 2005* (pp. 789-801). Barcelona: IDP Observatorio de Derecho Público.
- Aja, E. y Colino Cámara, C. (2014). Multilevel structures, coordination and partisan politics in Spanish intergovernmental relations. *Comparative European Politics*, 12 (4-5), 444-467. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/cep.2014.9>.
- Albertí Rovira, E. (1985). Las relaciones de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 14, 135-177.
- Albertí Rovira, E. (1986). *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Anderson, G. (2008). *Una introducción al federalismo*. Madrid: Marcial Pons.
- Arbós Marín, X. (2009). Introducción. En X. Arbós Marín (coord.). *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. La posición de los actores* (pp. 15-40). Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.
- Bednar, J. (2008). *The robust federation, principles of design*. New York: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511819445>.
- Bocanegra Sierra, R. y Huergo Lora, A. (2005). *La Conferencia de Presidentes*. Madrid: Iustel.
- Bußjäger, P. y Eller, M. (2024). La organización territorial de Alemania: un balance de los últimos veinte años. En X. Arbós Marín y A. Romano (eds.). *El federalismo contemporáneo en Europa* (pp. 51-78). Barcelona: Hacer. Disponible en: <https://doi.org/10.3917/s.hacer.arbo.2024.01.0051>.
- Caicedo Camacho, N. (2021). Los órganos mixtos de colaboración. En E. Aja y J. García Roca (eds.). *Informe comunidades autónomas 2020* (pp. 349-358). Barcelona: IDP Observatorio de Derecho Público.
- Carranza, G. G. (2022). *La lealtad federal en el sistema autonómico español*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- Carranza, G. G. (2023). Evolución del régimen jurídico de la Conferencia de Presidentes: ¿hacia una cooperación encorsetada? *Teoría y Realidad Constitucional*, 51, 481-509. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.51.2023.37517>.

- Carranza, G. G. (2024). Más allá de la conciliación: un análisis estructural de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en los conflictos Cataluña-Estado no resueltos por el art. 33.2 LOTC. *Revista d'Estudis Autònomic i Federals*, 39, 305-357. Disponible en: <https://doi.org/10.57645/20.8080.01.23>.
- Colino Cámara, C. (2013). Intergovernmental Relations in the Spanish Federal System: In search of a model. En A. López-Basaguren y L. Escajedo San Epifanio (eds.). *The ways of federalism in western countries and the horizons of territorial autonomy in Spain* (vol. 2) (pp. 111-124). Heidelberg: Springer. Disponible en: https://doi.org/10.1007/978-3-642-27717-7_7.
- Colino Cámara, C. (2024). El modelo territorial español: diseño, problemas actuales de articulación y condiciones de una posible reforma. En E. Pajares Montolío, M. Salvador Crespo y L. Herrera Díaz-Aguado (eds.). *Una nueva gobernanza para el siglo XXI* (pp. 161-178). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Cruz Villalón, P. (1990). La doctrina sobre el principio de cooperación. En J. Cano Bueso (ed.). *Comunidades autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial* (pp. 119-134). Sevilla: Tecnos; Parlamento de Andalucía.
- De la Quadra-Salcedo Janini, T. (2021). Un balance sobre la conflictividad y la cooperación en la resolución de las controversias competenciales. En C. Colino Cámara (ed.). *Retos de la gobernanza multinivel y la coordinación del Estado autonómico: de la pandemia al futuro* (pp. 149-181). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Díez Bueso, L. (2022). Encuesta sobre la cooperación en el Estado autonómico. *Teoría y Realidad Constitucional*, 49, 15-101. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.49.2022.33840>.
- Donaire Villa, F. J. (2024). Los órganos mixtos de colaboración entre Estado y comunidades autónomas. En A. Carmona Contreras, J. García Roca, y D. Moya Malapeira (eds.). *Informe comunidades autónomas 2023* (pp. 421-460). Barcelona: IDP Observatorio de Derecho Público.
- Duque Villanueva, J. C. (2007). Las conferencias sectoriales. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 79, 113-153.
- Gálvez Muñoz, L. A. y Ruiz González, J. G. (2013a). Estado autonómico, cooperación intergubernamental y Conferencia de Presidentes. *Revista de Derecho Político*, 86, 229-254. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.86.2013.12135>.
- Gálvez Muñoz, L. A. y Ruiz González, J. G. (2013b). New cooperation mechanisms within the State of Autonomies. En A. López-Basaguren y L. Escajedo San Epifanio (eds.). *The ways of federalism in western countries and the horizons of territorial autonomy in Spain* (vol. 2) (pp. 227-235). Heidelberg: Springer Verlag.
- García Morales, M. J. (2016). El Gobierno central y los Gobiernos autonómicos. Istituzioni del federalismo. *Rivista di Studi Giuridici e Politici*, 1, 117-161.
- García Morales, M. J. y Arbós Marín, X. (2015). Intergovernmental Relations in Spain: An essential but underestimated element of the State of Autonomies. En J. Poirier, C. Saunders y J. Kincaid (eds.). *Intergovernmental Relations in Federal Systems* (pp. 350-378). Oxford: Oxford University Press.
- Hernández-Moreno, J. y Harguindéguy, J.-B. (2024). COVID-19 and territorial politics: Towards a redefinition of Spanish intergovernmental relations? *Regional Studies, Regional*

- Science*, 11 (1), 387-405. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/21681376.2024.2370420>.
- Jiménez Blanco, A. (1985). *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales. Supervisión, solidaridad, coordinación*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Kölling, M. (2024). La organización territorial de Alemania: un balance de los últimos veinte años. En X. Arbós Marín y A. Romano (eds.). *El federalismo contemporáneo en Europa* (pp. 79-99). Barcelona: Hacer. Disponible en: <https://doi.org/10.3917/s.hacer.arbo.2024.01.0079>.
- La Pérgola, A. (1994). *Los nuevos senderos del federalismo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- León, S. (2024). El modelo territorial español: siseño, problemas actuales de articulación y condiciones de una posible reforma. En E. Pajares Montolío, M. Salvador Crespo y L. Herrera Díaz-Aguado (eds.). *Una nueva gobernanza para el Siglo XXI* (pp. 179-191). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- León, S. y Ferrín Pereira, M. (2011). Intergovernmental Cooperation in a Decentralised System: The Sectoral Conferences in Spain. *South European Society and Politics*, 16 (4), 513-532. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13608746.2011.602849>.
- Lhotta, R. y Von Blumenthal, J. (2016). Intergovernmental relations in the Federal Republic of Germany: Complex co-operation and party politics. En J. Poirier, C. Saunders y J. Kincaid (eds.). *Intergovernmental Relations in Federal Systems. Comparative Structures and Dynamics* (pp. 206-238). Ontario: Oxford University Press.
- Matia Portilla, F. J. (2021). Ensayo de aproximación a las cuestiones planteadas por la crisis sanitaria en relación con el Estado autonómico. En J. Tudela Aranda (ed.). *Estado autonómico y COVID-19: Un ensayo de valoración general* (pp. 157-176). Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad. Disponible en: <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC21.0209>.
- Menéndez Rexach, Á. y Solozábal Echavarría, J. J. (2011). *El principio de colaboración en el Estado autonómico*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- Montilla Martos, J. A. (2011). Las relaciones de colaboración en el nuevo marco estatutario: Bilateralidad y participación. *Revista de Estudios Políticos*, 151, 153-199.
- Montilla Martos, J. A. (2022). Encuesta sobre la cooperación en el Estado autonómico. *Teoría y Realidad Constitucional*, 49, 15-101. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.49.2022.33840>.
- Montilla Martos, J. A. (2023). El ejercicio de la coordinación estatal a través de las actuaciones coordinadas. *Revista de Estudios Políticos*, 202, 105-135. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.202.04>.
- Pérez Medina, J. M. (2020). Dinámica de las conferencias sectoriales. Entre la intergubernamentalidad y la cooperación administrativa. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 31, 17-64. Disponible en: <https://doi.org/10.2436/20.8080.01.44>.
- Reviriego Picón, F. (2023). La conferenza dei presidenti in Spagna e la cooperazione interterritoriale. *Federalismi. Revista di Diritto Pubblico Italiano, Comparato, Europeo*, 1, 204-224.

- Ridao Martín, J. (2021). Carencias y problemática de las relaciones de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas durante la gestión de la COVID-19. *Revista Iberoamericana de Relaciones Intergubernamentales*, 2, 1-46.
- Ridaura Martínez, M. J. (2007). Las comisiones bilaterales de cooperación en el sistema autonómico español. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 60-61, 65-84.
- Roig Molés, E. (2016). Contenido y eficacia de los acuerdos de las Comisiones Bilaterales en el procedimiento del artículo 33.2 LOTC. En E. Aja, J. García Roca y J. A. Montilla Martos (eds.). *Informe comunidades autónomas 2015* (pp. 39-70). Barcelona: IDP Observatorio de Derecho Público.
- Saénz Royo, E. (2013). Relaciones intergubernamentales de carácter vertical en el Estado autonómico: el ser, el deber ser y posibles retos de futuro. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 97, 45-71.
- Schnabel, J. (2020). *Managing Interdependencies in Federal Systems. Intergovernmental Councils and the Making of Public Policy*. London: Palgrave Macmillan.
- Schnabel, J. (2023). Los consejos intergubernamentales como salvaguarda federal: Conceptualización y operacionalización. En J. Mendoza Ruiz, E. J. Grin (eds.) y J. Mendoza Gómez (trad.). *Las salvaguardas federales en Argentina, Brasil y México: Relaciones, límites y contrapesos* (pp. 41-65). Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-35461-9>.
- Szmulewicz Ramírez, E. (2023). Intergovernmental Relations. En J. Cremades y C. Hermida (eds.). *Encyclopedia of Contemporary Constitutionalism*. Cham: Springer. Disponible en: https://doi.org/10.1007/978-3-319-31739-7_221-1.
- Tajadura Tejada, J. (1998). *El principio de cooperación en el Estado autonómico*. Granada: Comares.
- Velasco Caballero, F. (2021). Estado y comunidades autónomas durante la pandemia. En E. Aja y J. García Roca (eds.). *Informe comunidades autónomas 2020* (pp. 41-54). Barcelona: IDP Observatorio de Derecho Público.
- Watts, R. L. (2006). *Sistemas federales comparados*. Madrid: Marcial Pons.